LE POINT EN RECHERCHE

Février 2006

Série socio-économique 06-004

ENJEUX, OBSTACLES ET POSSIBILITÉS RELATIVEMENT À L'UTILISATION, POUR LE LOGEMENT ABORDABLE, DES TERRES DÉSIGNÉES DANS LES RÉSERVES

INTRODUCTION

Le paragraphe 89 (1) de la *Loi sur les Indiens* stipule que les terrains et les biens appartenant à un Indien et situés sur une réserve ne peuvent faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien. Cette disposition de la loi a pour effet de limiter l'utilisation des terrains situés dans les réserves et les façons dont un particulier ou un conseil de bande peut obtenir du financement à l'habitation, le prêteur ne pouvant utiliser le bien pour garantir le prêt consenti. En ce qui concerne l'habitation, ces restrictions ont produit un contexte unique au Canada. Si l'on veut aménager des logements abordables, il est essentiel de lever les obstacles inhérents aux terres situées dans les réserves.

Une « désignation par voie de cession », appelée « désignation », est un processus par lequel une Première nation désigne la totalité ou une partie de ses terres au profit de la Couronne. Cela permet à la Couronne d'accorder des droits sur des terres de la réserve au nom de la Première nation, tout en maintenant le statut de réserve de la terre et le droit de la Première nation. Les Premières nations peuvent se prévaloir du processus de désignation en vertu de la *Loi sur les Indiens*, mais il s'agit d'une longue démarche, et la documentation qui s'y rapporte s'avère complexe.

Objet de la recherche

La recherche dont il est ici question, intitulée *Issues, Impediments and Opportunities to using Designated Land On-Reserve for Affordable Housing*, vise à étudier l'utilisation des terres désignées pour faciliter la production de logements abordables dans les réserves et à considérer d'autres régimes fonciers possibles aux termes de la *Loi sur les Indiens* ou de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* (LGTPN), le processus de désignation des terres n'étant réalisable qu'en vertu de la première.

L'étude relève les différences entre le processus de désignation décrit dans la *Loi sur les Indiens* et la démarche à suivre en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* (LGTPN), en comparant les avantages et les inconvénients des deux systèmes. À la suite d'une table ronde à laquelle ont participé une sélection de représentants de Premières nations, la recherche décrit les expériences vécues à cet égard tout en présentant comment les collectivités des Premières nations considèrent les programmes, les pratiques de crédit et les options foncières qui leur sont offerts compte tenu de leur situation respective.

MÉTHODE

La démarche méthodologique appliquée, qui comprenait plusieurs étapes, s'est appuyée sur un rapport comparatif traitant de la désignation des terres aux termes de la *Loi sur les Indiens* et de la LGTPN. Elle s'est également inspirée des expériences se rapportant aux deux démarches, telles qu'elles ont été relatées autour de la table ronde organisée à cet effet.

Rapport comparatif sur la désignation des terres : Le rapport comparatif examine les options foncières aux fins résidentielles prévues en vertu de la *Loi sur les Indiens* et celles que décrit la LGTPN. Pour ce faire, on a procédé à une analyse documentaire et à des entrevues avec certains membres du personnel de Premières nations, certains employés de conseils consultatifs de gestion des terres des Premières nations, des représentants autochtones du secteur bancaire, des membres du personnel de la SCHL et des représentants d'AINC. Le consultant a également mis à profit ses multiples expériences professionnelles, en plus de consulter la collection générale des documents pertinents de la Société. Les participants à la table ronde ont également pu apporter une contribution éclairante à cet exercice de comparaison.

Canada

SCHL CMHC
AU CŒUR DE L'HABITATION

Table ronde

Voici les participants invités à la table ronde :

- un premier groupe, le plus important, de représentants de Premières nations possédant une expérience directe, tant de la *Loi sur les Indiens* que de la LGTPN;
- un groupe moins important de représentants de Premières nations n'ayant pas d'expérience directe de la LGTPN;
- des personnes-ressources dans le domaine des régimes fonciers et dans celui de l'habitation. .

La sélection des Premières nations invitées à envoyer un participant dans le premier groupe a été effectuée d'après leur expérience de la question, leur emplacement géographique, leur population et les contextes commerciaux et résidentiels dans lesquels elles évoluent.

Pendant l'activité, qui a duré deux jours, on a employé diverses techniques visant à faciliter le plus possible la participation et à susciter les commentaires et l'échange d'information. La table ronde a fait l'objet d'un compte rendu.

RÉSULTATS

Analyse documentaire

L'analyse documentaire a permis d'acquérir une compréhension critique de l'utilisation des terres désignées dans les réserves à des fins résidentielles. L'analyse confirme que ce processus de désignation est exclusif à la *Loi sur les Indiens* et à l'expérience canadienne, et que très peu d'études ont porté sur la question de la désignation des terres dans les réserves, tant dans le contexte canadien qu'international.

Si les manuels gouvernementaux décrivent de manière détaillée le processus relatif aux régimes fonciers, ils négligent d'expliquer les motifs ou d'énoncer les résultats attendus relativement à la désignation des terres utilisées à des fins résidentielles. Ils ne traitent pas non plus des différents aspects se rapportant au financement, à la mise en marché, à la fiscalité et aux ententes de service pouvant accompagner l'aménagement, à des fins résidentielles, d'un terrain désigné. On relève des problèmes et des obstacles découlant d'un processus lourd, qui demande beaucoup de temps et qui est souvent mal compris.

En raison du manque de travaux théoriques et techniques sur ce sujet particulier, l'analyse documentaire n'a pas permis de former une critique approfondie du processus de désignation quant à sa capacité d'améliorer les conditions de logement dans les réserves.

Rapport comparatif sur la désignation des terres

Si la *Loi sur les Indiens* prévoit un processus de désignation des terres, une démarche du même ordre n'existe pas en vertu de la LGTPN, de sorte qu'il a été impossible de comparer directement les deux procédures à cet égard. On a donc réorienté le rapport vers une comparaison des avantages et inconvénients des deux régimes, notamment des obstacles et des possibilités pour les Premières nations.

Plusieurs points communs ont clairement émergé au fil de la collecte d'information. Mentionnons à cet égard l'absence d'une information claire, compréhensible, pertinente, transmissible et disponible sur les deux systèmes (les possibilités, les risques, les avantages) et l'absence d'un partage ou d'une diffusion des renseignements touchant les deux contextes ou des pratiques qui se sont avérées fructueuses sous l'un ou l'autre régime.

2007-00622

Table ronde

Les participants des Premières nations ont relevé différents aspects sous-jacents qui influencent la nature et la fonction des terres, de même que les choix offerts en matière d'emprunt et de logement. Ils ont indiqué que les collectivités essaient de comprendre comment les programmes et les options en matière de crédit et de régime foncier fonctionnent ensemble et de cerner les avantages particuliers à chaque combinaison dans une situation donnée. Cependant, ils ont déploré qu'il soit impossible de trouver de la documentation complète et détaillée sur les options offertes en vertu de l'une ou l'autre loi.

Au terme de ces échanges, un certain nombre de points ont émergé, quant aux perceptions des participants des avantages et inconvénients et des problèmes et obstacles relatifs aux options foncières offertes en vertu des deux lois, notamment :

- les droits relatifs aux terres (abandon de ces droits) et les droits issus de traités;
- la capacité pour les membres des Premières nations d'obtenir une garantie d'emprunt ministérielle relativement à un terrain désigné et leur consentement à payer des frais de location pour « leur » terre;
- l'accroissement des responsabilités pour les Premières nations – questions d'ordre réglementaire, comme les règlements applicables, questions environnementales, formation, connaissances et disponibilité des ressources;
- les opinions politiques pour les Premières nations influent sur les choix de projets de logements.

Parmi les problèmes particuliers relevés quant au processus prévu en vertu de la *Loi sur les Indiens*, mentionnons la longueur et la lourdeur des démarches bureaucratiques auprès du gouvernement, de même que la politique d'intervention d'AINC. En ce qui concerne la démarche décrite dans la LGTPN, on a déploré la piètre qualité de l'information sur le processus (y compris les options de location des terrains) et sur son fonctionnement, et le fait que les politiques gouvernementales ne reflètent pas les nouveaux régimes fonciers.

Les participants n'ont pu indiquer clairement quelle méthode particulière ils privilégient en matière de logement, mais ils ont fait connaître leur appréhension quant à l'absence éventuelle de volonté politique dans ce domaine, abstraction faite de la qualité de l'information ou des avantages attendus. Ils ont mentionné la nécessité de regrouper l'information sur l'ensemble des options en matière de régime foncier et de logement, de procéder à une réforme ou à un remaniement du programme gouvernemental et de réviser les programmes et les procédés applicables aux régimes fonciers décrits dans la LGTPN.

CONCLUSION ET RÉSUMÉ

Le processus de désignation des terres est une disposition exclusive à la *Loi sur les Indiens*. On ne relève aucun processus équivalent, que ce soit dans le contexte canadien ou international, et il est difficile de le comparer à d'autres options foncières applicables à des fins résidentielles. Les collectivités des Premières nations pourraient envisager plusieurs scénarios combinant les options relatives au régime foncier, au crédit et au logement. Il est clair que la désignation des terres constitue une option viable pour certaines collectivités et que, sur certains marchés, elle peut favoriser des options durables et attrayantes en matière de logement locatif ou d'accession à la propriété.

Cependant, les représentants des Premières nations ont fait part de certaines réserves touchant la qualité et la portée de l'information qui leur est offerte, ce qui compromet leur capacité à considérer pleinement toute la gamme des options résidentielles et foncières. Pour eux, la priorité consiste à cerner ces problèmes et à leur trouver des solutions afin qu'un plus grand nombre de Premieres nations puissent avoir accès à l'éventail complet des options en matière de régime foncier et d'aménagement des logements.

Directeur de projet : Kathy Hague

Consultants pour le projet de recherche :
Chignecto Consulting Group Inc.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

©2006, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL 28-02-06

NOTRE ADRESSE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

64985